最近の公害裁判例 第15回

環境大臣が低周波音による健康被害防止のための規制権限を行使しなかったこと及びいわゆる「参照値」を公表したことにより健康被害及び精神的苦痛を被ったとして求めた国家賠償請求が、いずれも棄却された事例

公害等調整委員会事務局

平成25年9月20日東京地方裁判所判決
(判例集未掲載)

【事案の概要】

- 1 (1) 原告Aは、平成21年頃、公害等調整委員会に対し、隣地居住者が屋内外に設置した冷凍庫等から生じた低周波音等により健康被害を受けたと主張して、健康被害の原因が上記低周波音等にある旨を求める原因裁定を申請した者である。
原告B及びCは、同年頃、同委員会に対し、隣地で工場を操業する会社が設置した集塵機等から生じた低周波音等により健康被害や精神的苦痛等を被ったとして、同工場に対する損害賠償金の支払を求める責任裁定を申請した者である。
原告Dは、同年頃、同委員会に対し、隣地居住者が設置した給湯器から生じた低周波音等により健康被害を受けたと主張して、健康被害の原因が上記低周波音等にある旨を求める原因裁定を申請した者である。
- (2) 原告AないしCの上記各申請は、低周波音等と健康被害等との間に因果関係が認められないことなどを理由にいずれも棄却され、原告Dの申請は取り下げられた。
- 2 本件は、環境大臣が、①低周波音による健康被害の発生を防止するため、⑦健康被害を防止するに足りる規制基準値を制定する義務、⑧参照値の公表による弊害に対する改善策を講じる義務、⑨裁定事件において参照値を基準とした判断がされていることに対して是正策を講じる義務を負っているにもかかわらず、これらの措置を講じなかったこと、及び②地方公共団体の担当部署に対して建具類のがたつきや室内での不快感などに関する苦情の申立てがあった際に低周波音によるものかどうかを判断する目安になる値（以下「参照値」という。）を公表したことによって健康被害及び精神的苦痛を被ったと主張して、原告らが、国を被告として、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償を求めた事案である。
本件の争点は、上記①及び②がそれぞれ国賠法上違法といえるか、原告らの被ったとする健康被害等と上記①及び②との間に因果関係が認められるかである。

【裁判所の判断】

1 本判決は、原告らの訴えのうち将来の損害賠償金の支払に係る部分については、請求権としての適格性を有しないとして却下した上で、その余の請求については、以下のとおり判断して、これを棄却した。

2 ①規制権限の不行使の違法性について

(1) 環境基本法上、環境大臣には、低周波音を含む騒音に係る環境上の条件について、人の健康を保護する上で維持されることが望ましい基準を定める権限が与えられているところ、仮に、原告らの生命・身体が環境基本法上保護される利益に当たるとしても、上記利益を保護するための基準の策定及びその内容については、環境大臣の広範な裁量に委ねられている。

(2) ㉞（低周波音に係る規制基準値を定めなかったこと）について

環境省は、低周波音による健康被害発生の可能性がある旨の科学的知見は得ていたものの、特定の者に健康被害が生じた場合にその原因が低周波音にあるかという点までを解明するに至る科学的知見は得ていなかったのであるから、同省が、参照値を公表するとともに低周波音の測定に関する手順や留意事項等を周知するなどした措置が、上記の科学的知見に明らかに沿わないものとはいえず、これを超えて、低周波音に係る規制基準値を制定しなかったことをもって、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえない。

(3) ㉟及び㊱（参照値の公表による弊害に対する改善策をとらなかったこと等）について

地方自治体の低周波音問題に係る担当窓口、都道府県公害審査会及び裁定委員会等において、参照値のみを基準とした処理が行われているなどの弊害が生じた事実は認められない。また、環境省は、参照値を公表した際、これを絶対的な基準とするのではなく、再調査を行う必要があることなどを周知したのであるから、環境大臣がこれ以上の対策を取らなかったことが、許容される限度を逸脱して、著しく合理性を欠くとは認められない。

3 ②参照値の公表の違法性について

「低周波音問題対応の手引書」の記載によれば、参照値が、規制基準や要請限度とは異なるものであり、対策目標値、環境アセスメントの環境保全目標値、作業環境のガイドライン等として策定されたものではないことは明らかである。現に、地方自治体の低周波音問題に係る担当窓口、都道府県公害審査会及び裁定委員会等において、参照値を絶対的基準とした処理がされているなどの弊害が生じた事実は認められない。

したがって、環境大臣が低周波音と健康被害の因果関係の判断の目安となる数値を公表すれば、事実上、その数値が健康被害の原因が低周波音か否かの基準になるにもかかわらず、国際水準を大幅に下回る参照値を公表した行為が違法である旨の原告らの主張には理由がない。

4 因果関係・損害について

原告らの隣地居住者又は隣地で工場を操業する会社による各機械の稼働と原告らの健康被害、及び原告らの指摘する権限の不行使又は参照値の公表と上記機械の稼働又は原告らの健康被害との間には、いずれも因果関係が認められない。

【解説】

1 規制権限不行使の違法性

国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使については、「その権限を定めた法令の趣旨、目的、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」と解されています（最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁等参照）。本判決は、環境基本法に基づき、低周波音に係る基準策定の有無及びその内容について環境大臣に広範な裁量を認めた上で、上記判例の判断枠組みに従い、低周波音と健康被害の因果関係に関する科学的知見や参照値を公表した際の環境省の対応などを考慮して、原告らの指摘する上記㉗ないし㉘の不行使について、いずれも、裁量を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえないとして違法性を否定したものです。

2 低周波音被害への対応のあり方について

本判決は、参照値を公表したことの違法性の有無を判断するにあたって、手引書の記載内容をもとに参照値の位置づけについて判断するとともに、地方自治体の担当窓口や公害紛争処理機関において、参照値のみを因果関係判断の絶対的な基準として用いるといった処理がなされている事実は認められないとしており、ここで示されている参照値の位置づけやその運用に関する判断は、現在の苦情処理や公害紛争処理実務に沿ったものであると評価できます。少なくとも現在までの低周波音による健康被害に関する科学的知見を前提とする限りにおいて、今後も、低周波音被害の訴えに対しては、参照値の位置づけに十分留意しながら総合的な検討を行う姿勢が求められているといえるでしょう。

3 将来の不法行為に基づく損害賠償請求

なお、本件のように、継続的不法行為が問題になる公害訴訟においては、過去の損害に加えて、将来分の損害の賠償請求がされることがあります。このような請求については、本判決が示したように、損害賠償請求権の成否及びその額をあらかじめ一義的に明確に認定できず、具体的に請求権が成立したとされる時点で初めてこれを認定することができ、かつ、権利の成立要件の具備については債権者が立証すべきと考えられる場合については、民事訴訟法135条により本来例外的に認められる将来の給付の訴えを提起できる請求権としての適格を有しないとする見解が一般的です（最高裁昭和56年12月16日大法廷判決・民集35巻10号1369頁、最高裁平成19年5月29日第三小法廷判決・集民224号391頁等参照）。